



N° 3249

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 mars 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela sur l'emploi des personnes à charge des membres des missions officielles,*

PAR M. JEAN-PIERRE KUCHEIDA

Député

—

ET

ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Voir les numéros :

Sénat : 429 (2008-2009), 295, 296 et T.A. 67 (2009-2010).

Assemblée nationale : 2317.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LE CONTEXTE JURIDIQUE	7
A – LES DISPOSITIONS DES CONVENTIONS DE VIENNE	7
1) Privilèges et immunités des agents diplomatiques et consulaires	7
<i>a) Le champ des privilèges et immunités des agents diplomatiques</i>	7
<i>b) Les dispositions en faveur des agents consulaires</i>	8
2) Le régime applicable aux membres de la famille des agents diplomatiques et consulaires	9
B – LES ACCORDS BILATERAUX SUR L'EMPLOI SALARIE DES PERSONNES A CHARGE DES MEMBRES DES MISSIONS OFFICIELLES	9
II – L'ACCORD FRANCO-VENEZUELIEN ET LE CONTEXTE LOCAL	11
A – LE DETAIL DU TEXTE DE L'ACCORD	11
1) Le champ d'application	11
2) La procédure	12
3) Les effets pratiques en matière d'immunité	12
4) Les conséquences quant aux privilèges	13
B – LES PERSPECTIVES CONCRETES	13
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17
ANNEXE - TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	19

Mesdames, Messieurs,

L'accord dont il nous est demandé d'autoriser l'approbation a été signé le 2 octobre 2008 entre la France et la République bolivarienne du Venezuela. Il porte sur l'emploi des personnes à charge des membres des missions officielles.

Les dispositions qu'il prévoit prétendent favoriser la mobilité et l'intégration dans les postes des agents du ministère des affaires étrangères et européennes, en permettant aux personnes à leur charge, - leurs conjoints, pour l'essentiel, - d'accéder au marché de l'emploi du pays de résidence, sans perdre leurs privilèges et immunités en dehors du cadre de leur activité professionnelle.

L'initiative revient au gouvernement vénézuélien, qui a proposé d'engager des négociations en vue de faciliter l'emploi des conjoints des agents diplomatiques et consulaires de nos deux pays. Après plusieurs échanges, les discussions, entamées en 2004, ont permis d'atteindre un accord répondant aux préoccupations de la partie française.

I – LE CONTEXTE JURIDIQUE

Les conventions de Vienne de 1961 et 1963 relatives aux relations diplomatiques et consulaires posent les principes généraux relatifs aux privilèges et immunités accordés aux représentants d'un Etat en mission officielle dans un autre pays, ainsi que ceux dont jouissent les membres de leur famille.

A – Les dispositions des conventions de Vienne

1) *Privilèges et immunités des agents diplomatiques et consulaires*

a) **Le champ des privilèges et immunités des agents diplomatiques**

Ainsi que le rappellent les considérants de la convention du 18 avril 1961, les privilèges et immunités dont bénéficient les agents diplomatiques, chefs de mission et membres du personnel diplomatique, ont pour but « *non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentants des Etats.* » Ils sont énumérés aux **articles 31 et suivants** de la convention.

En premier lieu, les agents diplomatiques jouissent d'**immunités**, notamment en matière de **juridiction pénale** de l'Etat accréditaire, mais aussi de **juridiction civile et administrative**. Dans ces deux derniers cas, les immunités ne jouent cependant pas en matière d'action concernant un immeuble privé appartenant à l'agent et situé sur le territoire de l'Etat accréditaire. Il en est de même dans le cadre d'une action concernant une succession, dans laquelle l'agent diplomatique figure comme exécuteur testamentaire, administrateur, héritier ou légataire, à titre privé. C'est également le cas s'agissant d'une action concernant une activité professionnelle ou commerciale exercée par l'agent diplomatique dans l'Etat accréditaire en dehors de ses fonctions officielles, étant entendu que, selon **l'article 42** de la convention, l'agent diplomatique ne peut exercer « *dans l'Etat accréditaire une activité professionnelle ou commerciale en vue d'un gain personnel.* ».

Aux termes de **l'article 32** de la convention, l'Etat accréditant peut toujours renoncer expressément à l'immunité dont jouissent ses agents diplomatiques, lesquels, lorsqu'ils engagent une procédure, ne peuvent plus s'en prévaloir à l'égard d'éventuelles demandes reconventionnelles. Enfin, les immunités dont il s'agit sont d'ordre territorial, et ne valent donc que sur le territoire de l'Etat accréditaire.

Les **articles 31 et 32** précisent enfin que **l'immunité pénale** interdit toute mesure d'exécution. Dans les autres matières, les mesures d'exécution sont possibles pour autant qu'elles puissent « *se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de sa demeure* », laquelle est absolue : toute mesure d'arrestation, de détention ou de perquisition est interdite.

En second lieu, les agents diplomatiques bénéficient aussi de **privileges**, et la convention de 1961 prévoit trois types d'exemptions : en ce qui concerne les dispositions de sécurité sociale en vigueur d'une part ; en ce qui concerne tous les « *impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux* » d'autre part, sauf certains limitativement énumérés, essentiellement les impôts indirects. L'exemption porte enfin sur les droits de douane et autres taxes pour les objets destinés à l'usage personnel.

b) Les dispositions en faveur des agents consulaires

Par comparaison avec celle qui est accordée aux diplomates, **l'immunité de juridiction** dont bénéficient les agents consulaires aux termes des dispositions de la convention du **24 avril 1963** est **plus restreinte**.

C'est notamment le cas, en premier lieu, en matière pénale. A la différence du diplomate, l'agent consulaire peut être mis en cause dans le cadre d'une procédure pénale et être tenu de se présenter devant les autorités compétentes qui, selon **l'article 41** de la convention, devront conduire la procédure « *avec les égards qui sont dus au fonctionnaire consulaire en raison de sa position officielle et (...) de manière à gêner le moins possible l'exercice des fonctions consulaires* ». De même, en cas de crime grave et à la suite d'une décision de l'autorité judiciaire compétente, les **fonctionnaires consulaires peuvent être mis en état d'arrestation ou de détention préventive**.

Pour le reste, selon **l'article 43** de la convention, l'immunité des agents consulaires est également restreinte, puisqu'ils « *ne sont pas justiciables des autorités judiciaires et administratives de l'Etat de résidence pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires* », sous réserve toutefois qu'il ne s'agisse pas d'un dommage causé par un véhicule, un navire ou un aéronef.

A la différence des diplomates, ils ne peuvent enfin refuser de témoigner au cours de procédures judiciaires ou administratives, sauf sur des faits ayant trait à l'exercice de leurs fonctions ainsi qu'en tant qu'expert du droit national de leur Etat d'envoi.

Enfin, les fonctionnaires consulaires sont également exemptés d'un certain nombre de dispositions, en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour et de permis de travail. Ils bénéficient également de l'exemption du régime de sécurité sociale en vigueur dans le pays dans lequel ils sont affectés, ainsi qu'en matière fiscale, selon des règles similaires à celles dont jouissent les agents diplomatiques, ou en ce qui concerne les impôts et taxes directs et les droits de douane.

2) *Le régime applicable aux membres de la famille des agents diplomatiques et consulaires*

La famille de l'agent diplomatique bénéficie des mêmes immunités et privilèges que lui. L'article 37 de la convention du 18 avril 1961 précise ainsi que « *les membres de la famille de l'agent diplomatique qui font partie de son ménage bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les art. 29 à 36, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat accréditaire.* ». En d'autres termes, ils bénéficient également de l'inviolabilité leur personne et de leurs biens, et ne peuvent donc notamment pas être arrêtés, détenus ni leur domicile et leurs biens faire l'objet de perquisition ou saisie.

Si l'article 42 de la convention de 1961 interdit à l'agent diplomatique d'exercer une activité commerciale privée lucrative, rien n'est en revanche stipulé concernant les membres de sa famille.

Inversement, et logiquement, dans la mesure où elle sont restreintes à pour l'agent consulaire à l'exercice de ses fonctions, **aucune immunité** n'est accordée aux membres de sa famille par la convention de 1963, sauf dans la mesure où l'Etat de résidence les leur reconnaîtrait. Les **privilèges** que la convention établit, en matière d'exemption d'immatriculation, de régime de sécurité sociale, en matière fiscale ou douanière, notamment, leur sont en revanche accordés, sauf s'ils « *exercent eux-mêmes dans l'Etat de résidence une occupation privée de caractère lucratif* », selon les dispositions de l'article 57 de cette convention.

B – Les accords bilatéraux sur l'emploi salarié des personnes à charge des membres des missions officielles

Comme votre Rapporteur l'indiquait précédemment, c'est en étant soucieux de répondre aux aspirations légitimes des personnes à charge des membres des missions diplomatiques et consulaires d'exercer une activité professionnelle salariée, et de faciliter ainsi la mobilité et l'intégration en poste de ses agents que le MAEE a entrepris de conclure des accords bilatéraux permettant aux personnes à charge (essentiellement les conjoints) des agents affectés dans les postes à l'étranger d'accéder au marché de l'emploi du pays de résidence, et cela sans perte de leur privilèges et immunités en dehors du cadre de leur activité professionnelle.

Les accords conclus s'inspirent désormais d'un **accord-type français**, élaboré en octobre 2003 dans un cadre interministériel, mais un certain nombre sont en vigueur depuis une période antérieure. L'économie générale repose sur la délivrance par les autorités compétentes du pays d'accueil d'une autorisation de travail à titre dérogatoire aux personnes concernées qui ont obtenu une proposition d'emploi salarié, en remplissant les conditions législatives et réglementaires de

l'Etat d'accueil. La contrepartie principale réside dans le fait que l'Etat accréditant renonce à l'immunité de juridiction civile et administrative dont bénéficie cette personne en tant que conjoint ou membre de la famille d'agent diplomatique ou consulaire et s'engage à lever l'immunité de juridiction pénale en cas d'infraction pénale commise dans le cadre de cet emploi.

Enfin, cette personne cesse de bénéficier des privilèges, notamment fiscaux et douaniers, pour les questions liées à l'emploi exercé.

Sur cette base, la France a signé des accords avec les pays suivants :

- Canada : signé le 24 juin 1987, en vigueur depuis le 1^{er} juin 1989.
- Argentine : signé le 26 octobre 1994, en vigueur depuis le 1^{er} juin 1997.
- Australie : signé le 2 novembre 2001, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2004.
- Brésil : signé le 21 mars 2001, en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2003.
- Nouvelle-Zélande : signé le 10 juin 1999, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005.
- Roumanie : signé le 21 novembre 2003, entré en vigueur le 31 mars 2005.
- Costa-Rica : signé le 23 février 2007, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2008.
- Uruguay : signé le 09 octobre 2007, entré en vigueur le 10 octobre 2009.

En complément, des **accords intérimaires**, conclus par échanges de notes verbales, existent aussi avec les Etats-Unis et Singapour, qui sont reconduits tacitement chaque année, dans l'attente de la conclusion d'un accord définitif.

II – L’ACCORD FRANCO-VENEZUELIEN ET LE CONTEXTE LOCAL

L’**article 1^{er}** de l’accord établit que, sur une base de réciprocité, les Parties conviennent d’autoriser les personnes à charge des agents de chaque Etat accrédités dans une mission officielle de cet Etat dans l’autre Etat, à exercer toute forme d’activité professionnelle salariée, sous réserve qu’elles remplissent les conditions législatives et réglementaires exigées pour l’exercice de l’activité souhaitée.

A – Le détail du texte de l’accord

1) Le champ d’application

L’**article 2** de l’accord précise en premier lieu quelques définitions.

Les « **missions officielles** » sont les missions diplomatiques et les postes consulaires ainsi que les représentations permanentes auprès des organisations internationales. Les « **agents** » sont les membres des missions officielles bénéficiant d’un titre de séjour dérogatoire délivré par le ministère chargé des affaires étrangères du pays d’accueil.

L’article 2 définit enfin la notion de « **personnes à charge** » qui peuvent être le **conjoint marié** ou le **partenaire lié par un contrat d’union légale** disposant d’un titre de séjour dérogatoire délivré par le ministère des affaires étrangères et européennes de la République française ou d’un titre de séjour dérogatoire délivré par le ministère du pouvoir populaire pour les relations extérieures de la République bolivarienne du Venezuela, ainsi que les **enfants à charge, célibataires, handicapés physiques ou mentaux** et les **enfants à charge, célibataires**, bénéficiant du permis de séjour spécial délivré par le ministère des affaires étrangères et **âgés de moins de 21 ans**.

Par « **activité professionnelle salariée** » enfin, on considère toute activité qui implique la perception d’un salaire résultant d’un contrat de travail régi par la législation de l’Etat d’accueil, étant entendu que l’article 1^{er} pose comme principe que des considérations d’ordre public ou de sécurité nationale ne doivent pas s’y opposer.

Les **activités non salariées** sont donc en principe exclues du champ de l’accord, mais l’**article 13** apporte néanmoins un tempérament, dans la mesure où « *les demandes des personnes à charge désireuses d’exercer des activités professionnelles non salariées sont examinées au cas par cas au regard des dispositions législatives et réglementaires de l’Etat d’accueil.* ».

2) *La procédure*

La procédure d'autorisation d'exercer une activité salariée est régie par les **articles 3 et 4** de l'accord bilatéral.

Aux termes de **l'article 3**, l'ambassade concernée saisit par note verbale la direction du protocole du ministère des affaires étrangères dans le pays de résidence de la demande d'autorisation pour l'exercice d'une activité professionnelle salariée. Cette demande doit notamment indiquer, à la demande de la Partie vénézuélienne, le lien familial de l'intéressé avec le fonctionnaire dont il dépend et l'activité professionnelle salariée qu'il souhaite exercer. Vérifications faites, le ministère des affaires étrangères de l'Etat d'accueil informe dans les meilleurs délais et officiellement l'Ambassade demandeuse que le membre de la famille à charge est autorisé à travailler, sous réserve de la réglementation pertinente de l'Etat d'accueil. Une fois l'autorisation accordée, l'Ambassade doit ensuite fournir aux autorités compétentes de l'Etat d'accueil la preuve que la personne à charge et son employeur se conforment aux obligations que leur impose la législation de l'Etat d'accueil relative à la protection sociale.

L'article 4 de l'accord précise que l'autorisation accordée n'exonère pas le bénéficiaire des conditions s'appliquant généralement à tout emploi (diplômes et autres qualifications professionnelles), non plus que de remplir les critères éventuellement exigés, notamment dans le cas de professions « réglementées », dont l'autorisation d'exercice ne peut être accordée qu'en fonction de certaines formalités.

3) *Les effets pratiques en matière d'immunité*

Les dispositions relatives aux effets pratiques de cet accord sont les plus importantes et sont énumérées aux articles 5 et suivants de la convention.

En premier lieu, **l'article 5** rappelle logiquement que « *la personne à charge qui a obtenu l'autorisation d'exercer une activité professionnelle salariée ne bénéficie ni de l'immunité de juridiction civile et administrative, ni de l'immunité d'exécution en cas d'action liée à cette activité professionnelle.* ». En conséquence, en cas d'infraction pénale commise en relation avec l'activité professionnelle salariée, l'immunité de juridiction pénale peut-être levée, par l'Etat accréditant sur demande de l'Etat d'accueil, dans la mesure où, selon **l'article 6**, « *l'Etat d'envoi juge que la renonciation à cette immunité n'est pas contraire à ses intérêts essentiels.* »

L'article 7 précise que toute procédure judiciaire doit être menée sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de la personne à charge ou de son domicile. Enfin, la renonciation à l'immunité pénale ne vaut pas renonciation à l'immunité d'exécution de la sentence. En d'autres termes, une demande distincte doit être formulée pour ce faire, sous réserve d'acceptation de l'Etat accréditant, ainsi que le précise **l'article 8**.

4) *Les conséquences quant aux privilèges*

Selon l'**article 9** de la convention, la personne à charge qui exerce des activités professionnelles dans l'Etat d'accueil est soumise à la législation en matière fiscale et de protection sociale en vigueur dans l'État d'accueil, sous réserve de dispositions contraires de conventions bilatérales conclues dans ces domaines. Votre Rapporteur rappelle à cet égard qu'il existe une convention franco-vénézuélienne de non double imposition, du 7 mai 1992, mais aucun accord de sécurité sociale entre nos deux pays.

Les privilèges douaniers prévus par les conventions de Vienne de 1961 et 1963, de même que ceux prévus dans les accords de sièges des organisations internationales, cessent d'être accordés à compter de la date de l'autorisation, selon l'**article 10**. La personne concernée *« peut transférer ses revenus et indemnités accessoires dans les mêmes conditions que celles prévues en faveur des travailleurs étrangers par la réglementation de l'Etat d'accueil. »* (**article 11**).

A la date de fin des fonctions de l'agent, l'autorisation pour exercer une activité salariée cesse, étant en outre précisé à l'**article 12** que *« l'activité professionnelle salariée exercée conformément aux dispositions du présent Accord n'autorise ni ne donne le droit aux personnes à charge de continuer à résider sur le territoire de l'Etat d'accueil, ni ne les autorise à conserver cet emploi ou à en commencer un autre dans ledit Etat, après que l'autorisation a expiré. »*

Enfin, les différends relatifs à l'accord ou à son interprétation sont réglés par voie diplomatique à l'occasion de négociations directes entre les deux Parties (**article 14**).

B – Les perspectives concrètes

Cet accord concerne évidemment peu de personnes. Les conjoints des personnels diplomatiques et consulaires vénézuéliens en France sont au nombre de 12, selon les données qui ont été communiquées à votre Rapporteur, auxquels il convient d'ajouter trois personnes, conjoints de diplomates de la représentation permanente du Venezuela auprès de l'Unesco.

En ce qui concerne la France, 20 conjoints des 34 agents expatriés relevant de notre ambassade sont concernés, dont 4 travaillent.

L'analyse de cet accord est aussi l'occasion pour votre Rapporteur de rappeler que les relations bilatérales entre la France et la république bolivarienne du Venezuela sont actuellement bonnes. Au plan politique, la participation du Venezuela à la recherche d'une solution à la question des otages en Colombie a engendré un dialogue bilatéral encore plus soutenu. Ainsi, le président Hugo Chavez s'est rendu à deux reprises à Paris depuis 2007. Dix accords bilatéraux ont

été signés lors de la deuxième réunion de haut niveau franco-vénézuélienne en octobre 2008 et trois déplacements d'autorités ministérielles françaises ont eu lieu au Venezuela en 2009 et 2010.

Au plan économique, si nos échanges commerciaux restent modestes, le Venezuela est pour la France un partenaire important, notamment en raison des investissements réalisés par nos entreprises sur place. Notre partenariat s'appuie sur un accord d'encouragement et de protection réciproques des investissements, entré en vigueur en avril 2004. Nos grands groupes sont fortement implantés dans le pays et ne semblent pas disposés, malgré les difficultés, à renoncer au marché vénézuélien. Le pays présente en effet un potentiel considérable dans de nombreux secteurs : énergétique, hydroélectrique, thermique, transports...

Enfin, notre coopération culturelle, scientifique et technique a pour principaux axes le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche, la valorisation de la diversité culturelle (audiovisuel, cinéma, promotion du français), la protection de l'environnement et la prévention des risques naturels. La coopération française fait l'objet de nombreux cofinancements vénézuéliens, dans les domaines universitaires, scientifique et artistique notamment. Nous souhaitons doubler, à travers le programme « 1000 étudiants », conclu en février 2007, qui a pour ambition de doubler le nombre d'étudiants vénézuéliens en France d'ici à 2012. Notre action de coopération s'appuie également sur le Lycée franco-vénézuélien (Colegio Francia) ainsi que sur le réseau formé par le six Alliances Françaises présentes dans le pays. Enfin, avec l'appui de l'expertise française, le Venezuela s'est doté il y a quelques années, en 2005, d'une école de la magistrature sur le modèle de l'ENM de Bordeaux. Un accord en matière de sécurité civile a été conclu en octobre 2008.

CONCLUSION

Le Venezuela a d'ores et déjà ratifié l'accord et rien ne s'oppose à ce que la France fasse de même. Votre Rapporteur vous recommande donc d'approuver ce projet de loi, qui répond à des besoins exprimés par les deux Parties et contribuera aussi au rapprochement des deux pays.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 16 mars 2011.

Après l'exposé du Rapporteur, un débat a lieu.

M. Jean-Paul Dupré. Je souhaiterais une précision. Vous avez indiqué que l'accord concernerait 32 personnes au total, 12 au Venezuela et 20 en France. Parmi les emplois salariés auxquels ces personnes peuvent prétendre, les emplois contractuels de la fonction publique sont-ils prévus ?

M. Jean-Pierre Kucheida, rapporteur. Cela n'apparaît pas clairement dans le texte du traité, mais nous pouvons nous renseigner pour obtenir la réponse.

M. Jacques Remiller. J'aurais trois questions. Vous avez parlé des activités non-salariées en précisant qu'elles n'étaient pas concernées par cet accord sauf exceptions au cas par cas. Pourriez-vous préciser les règles dans ce domaine ? Existe-t-il, par ailleurs, une école française au Venezuela ? Enfin, y a-t-il des particularités pour les citoyens français des départements et territoires d'outre-mer au regard des stipulations de cet accord.

M. Jean-Pierre Kucheida, rapporteur. Il n'y a aucune spécificité pour les habitants des DOM au regard de cet accord. Il existe effectivement un lycée français à Caracas. Je ne peux pas vous apporter, en revanche, de précision sur la notion de « cas par cas » pour les activités non salariées, précisément parce qu'il n'existe pas de règle générale dans ce domaine.

M. Michel Terrot. On sait que souvent les écoles françaises permettent d'offrir des emplois aux personnes à charge des personnels de missions diplomatiques. L'école française de Caracas revêt donc une importance particulière au regard de l'accord dont nous discutons aujourd'hui.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n 2317).

*

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi dans le texte figurant en annexe du présent rapport.

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela sur l'emploi des personnes à charge des membres des missions officielles, signé à Paris le 2 octobre 2008, et dont le texte est annexé à la présente loi.